ANNEXE 4

L'agenda 21 local en quelques mots

Extraits de BOUTAUD A. (2003) *Du rêve d'écologie urbaine à la réalité de la ville sur-moderne : la territorialisation du développement durable, une nouvelle forme d'appropriation du développement durable ?* Rapport à l'ADEME n. 4, ADEME – Ecole des Mines de Saint-Etienne, 90 p.

---

4. De Rio à Lisbonne, des principes à la réalité : les Agendas 21 locaux, outils de planification du développement durable ?

Si la question de la ville écologique avait été traitée et théorisée bien avant même que n'apparaissent les premières tentatives timides de concrétisation et les premiers outils de planification (chartes d'écologie, services environnement des collectivités), il n'en va pas de même pour la ville durable. La volonté politique surprenante d'un certain nombre de collectivités de participer à la concrétisation de la notion de développement durable de manière très pragmatique sur leurs propres territoires s'est faite ressentir assez rapidement suite à la Conférence de Rio. Face aux défis lancés par les Nations Unies aux collectivités, dans le cadre de l'Agenda 21 (4.1), vont progressivement apparaître au niveau international une multitude de démarches hétéroclites et d'outils, qui ont fini par se stabiliser progressivement autour de quelques grands principes (réunis dans des chartes internationales) auxquels de nombreuses villes ont fini par se rallier (4.2.). C'est là encore au sein de ces réseaux[1] mixtes (élus, chercheurs, services des collectivités, société civile) que peu à peu les notions de ville durable et, surtout, d'Agenda 21 local, prennent progressivement corps, à force notamment d'échanges et de bonnes pratiques (4.3.). Mais, là encore, cette stabilisation progressive du principe d'Agenda 21 local reste malgré tout très fragile, l'absence de véritable cadrage (législatif ou autre) laissant une grande liberté aux villes pour construire leur Agenda 21 local.

4.1. L'Agenda 21 des Nations Unies et le rôle prépondérant accordé aux collectivités locales : du global au local

Comme bien souvent en matière de développement durable il est bon de remonter aux textes internationaux afin de trouver l'origine de la mobilisation de tel ou tel groupe d'acteurs. L'Agenda 21 des Nations Unis pose les bases de la participation des collectivités locales au projet international de développement durable.

L'Agenda 21 des Nations Unies : l'appel aux collectivités locales

Sans aborder directement la question de la définition de la ville durable, l'Agenda 21 des Nations Unies, dans son chapitre 28, précise que la réussite du projet international de développement durable passe par l'implication des acteurs locaux, et en particulier des collectivités – du fait notamment du très grand nombre de thèmes traités dans l'Agenda 21 des Nations Unies relevant directement de leurs

[1] Au sens où, une fois de plus, Michel CALLON et consorts l'entendent, en particulier dans CALLON M. (dir.) (1989) *La science et ses réseaux : genèse et circulation des faits scientifiques*, La Découverte, 214 p

compétences[2]. Ces dernières étaient ainsi directement conviées, dans le cadre des documents internationaux rédigés sous l'égide des Nations Unies – et suivant en cela les propositions du Conseil International pour les Initiatives Ecologiques Locales (ICLEI) formulées en 1991[3] - à agir concrètement et rapidement : la date de 1996 était même fixée comme date butoir pour la réalisation par les collectivités locales de leurs propres stratégies de développement durable – stratégies appelées Agendas 21 locaux[4].
Comme nous avons pu le noter par ailleurs, « l' 'application locale et concrète des principes édictés au niveau international dans l'Agenda 21 des Nations-Unies est prévue au chapitre 28 de celui-ci. C'est la dimension globale du concept de développement durable qui est ici mise en avant : il est reconnu que la planète Terre est un tout cohérent, et qu'une véritable ambition internationale de développement durable ne peut s'envisager que si les entités formant ce tout, chacune à leur niveau, agissent dans ce sens. Autrement dit, une véritable ambition de développement durable n'est possible au niveau international que si elle est traduite par des actions concrètes au niveau des échelons inférieurs qui forment ce tout : nations, collectivités locales, groupes et enfin individus [5]» . L'aspect holistique des politiques de développement durable est particulièrement souligné ici et sera plus largement répandu encore à travers la popularisation de la formule du Penser globalement – Agir localement[6].

Principes et définition de l'Agenda 21 local selon les Nations Unies
Les Nations Unies ont ainsi imaginé une sorte d'emboîtement de programmes d'actions, allant des organismes internationaux jusqu'aux plus petites entités territoriales de prise de décision. L'Agenda 21 des Nations Unies, qui se veut à la fois programme d'actions et d'orientation, évoque donc cette notion d'Agenda 21 local dans son chapitre 28. Par définition, un Agenda 21 local est donc lui aussi un programme d'action visant à établir une stratégie de développement durable. Mais les pistes de définition données dans le chapitre 28 sont relativement peu nombreuses. En particulier, peu d'éléments sont donnés sur le contenu des Agendas 21 locaux, et il est sous-entendu que les domaines

[2] « *Les problèmes abordés dans Action 21 qui procèdent des activités locales sont si nombreux que la participation et la coopération des collectivités à ce niveau seront un facteur déterminant pour atteindre les objectifs du programme. En effet, ce sont les collectivités locales qui construisent, exploitent et entretiennent les infrastructures économiques, sociales et environnementales, qui surveillent les processus de planification, qui fixent les orientations et la réglementation locales en matière d'environnement et qui apportent leur concours à l'application des politiques de l'environnement adoptées à l'échelon national ou infranational. Elles jouent, au niveau administratif le plus proche de la population, un rôle essentiel dans l'éducation, la mobilisation et la prise en compte des vues du public en faveur d'un développement durable* », *in* NATIONS UNIES (1992) *Agenda 21*, Chapitre 28, section 1 (principes d'action)
http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/french/action28.htm
[3] Le concept d'Agenda 21 local a été formulé en fait pour la première fois par l'ICLEI en 1991 : « *The local Agenda 21 concept was formulated and launched by the International Council for Local Initiatives in 1991 as a framework for local governments worldwide to engage in implementing the outcomes of the United Nations Conference on Environment and Development* » in ICLEI (1997a) *Local Agenda 21 Survey, a study of responses by local authorities and their national and international associations to Agenda 21*, ICLEI, UNDPCSD, 28 p. http://www.iclei.org/la21/la21/rep.htm (le document n'est plus en ligne aujourd'hui) / Par ailleurs, le chapitre 28 s'insère dans un contexte de formulation d'un certain nombre d'attentes de la part des villes elles-mêmes. La question de la ville durable avait notamment été évoquée avant Rio à Curitiba, à l'initiative du groupe G4+, comptant parmi ses membres 4 associations internationales de villes (l'Union Internationale des Autorités locales (IULA), la Fédération Mondiale des Cités Unies (FMCU), Métropolis et le Sommet des grandes villes du Monde). L' « *engagement de Curitiba* », résultant de ce travail, reprenait la formulation de l'ICLEI et préconisait la création d'Agendas 21 locaux avant la publication de l'Agenda 21 des nations Unies.
[4] « D'ici à 1996, dans chaque pays, la plupart des collectivités locales devront avoir entrepris un processus de consultation auprès de leurs populations et être parvenues à un consensus en ce qui concerne un Agenda 21 local pour la collectivité », in NATIONS UNIES (1992) Agenda 21, Chapitre 28, section 2 (objectifs), a)
http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/french/action28.htm
[5] COGERINO L., BOUTAUD A (RARE) (2000) *Le développement durable, une autre politique pour les territoires ? définition pratique, mise en œuvre*, RARE, MATE, CDC, 65 p.
[6] On retrouve d'ailleurs cette formule dans nombre de documents de planification locale de type Agenda 21 local

d'action évoqués dans les deux premiers chapitre de l'Agenda 21 des Nations Unies devront être traités.
Sur la forme, l'accent est particulièrement mis sur la notion de consultation avec les principaux acteurs du territoire : *« Grâce à la consultation et à la réalisation d'un consensus, les collectivités locales pourront obtenir auprès des citoyens, des organismes locaux municipaux, communaux, des entreprises commerciales et industrielles, les informations nécessaires à la formulation des stratégies les mieux adaptées*[7]*»*. L'une des raison majeure invoquée pour justifier cette centralité de la question de la concertation semble être la sensibilisation des acteurs locaux : *« Ce processus de consultation augmenterait la prise de conscience par les ménages des problèmes de développement durable »*. L'un des rôles des collectivités serait donc de faire relais entre les enjeux internationaux et les individus, en traduisant ces enjeux globaux en actions locales, d'une part, et en sensibilisant les ménages aux conséquences de leurs modes de vie et de consommation aux différents échelons, d'autre part.
Un Agenda 21 local, à la lecture du chapitre 28, se présenterait donc comme un document stratégique, un plan d'actions élaboré en concertation et visant au développement durable du territoire dont une collectivité locale donnée est responsable – tant au niveau de ses compétences propres que des modes de vie des habitants vivant sur son territoire. Néanmoins, les textes internationaux laissent en la matière une grande liberté d'interprétation. Et là encore, c'est essentiellement par la mise en réseau des expériences que des éléments de définition et de méthode ont pu progressivement se stabiliser.

4.2. Les réseaux de villes et la stabilisation des principes d'actions en Europe et en France : des principes de Lisbonne à l'appel à projet du gouvernement français sur les Agendas 21 locaux

La réactivité des collectivités locales a été relativement modérée face au défi ambitieux qui leur était lancé par l'Agenda 21 des Nations Unies. A la date butoir de 1996, bien peu de collectivités avaient encore élaboré leurs stratégies de développement durable. Si on en croit les données fournies par l'ICLEI en 1997[8], un peu plus de 1800 collectivités locales avaient engagé une démarche de type Agenda 21 local à cette date, dans 64 pays du globe. Les réalités étaient néanmoins bien différentes selon les nations concernées. Quasiment absente en France, la notion d'Agenda 21 local était par contre beaucoup mieux identifiée à cette époque dans certains pays comme la Suède, le Danemark ou même la Grande-Bretagne. Comme les travaux financés par l'Ademe (association 4D) ou ceux financés par la Commission européenne (projet ProSucom) l'illustrent[9], de nombreuses raisons peuvent sans doute expliquer ces disparités, dont l'une des principales semble tenir, si on en croit également l'ICLEI, à la présence ou non de campagnes nationales visant à inciter les collectivités à s'engager dans ce type de démarches. De fait, comme le note Cyria EMELIANOFF, «*dans cette démarche, les Etats ont été quelque peu court-circuités*[10]». Sans doute le flou des définitions et l'absence de méthodes claires et universellement transposables ont-elles également joué contre le développement des Agendas 21 locaux à cette époque. La constitution de réseaux d'échanges de

[7] NATIONS UNIES (1992) *Agenda 21*, Chapitre 28, section 2
http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/french/action28.htm
[8] ICLEI (1997a) Op.cit., et également ICLEI (1997b) *Case studies on the local Agenda 21 process*, ICLEI, UNCHS, UNDPCSD, UTDA, http://iclei.org/csdcases/la21int.htm (ce document n'est plus en ligne aujourd'hui)
[9] Le projet ProSucom identifie plusieurs facteurs influençant probablement l'état d'avancement des démarches d'Agenda 21 local dans les différents pays européens : la nature du système constitutionnel (autonomie plus ou moins forte des collectivités locales), le niveau de sensibilisation aux questions d'environnement, le degré d'implication des pays dans la démarche internationale de développement durable, la mobilisation de la société civile, la capacité des associations et ONG à initier une démarche et, enfin, le soutien accordé par le gouvernement central à de telles démarches, in HOLEC N. (4D) (2002) *Le développement durable des territoires français et européens*, Note documentaire et bibliographique réalisée pour le Centre de Documentation de l'Urbanisme du Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, 117 p.
[10] EMELIANOFF C. (1999) Op. Cit. P. 151

bonnes pratiques entre villes va, de ce point de vue, permettre de créer une dynamique, d'établir un relatif consensus, et de clarifier un certain nombre de principes et de méthodes [11].

La Campagne des villes durables européennes, d'Aalborg à Lisbonne : éléments de définition des Agendas 21 locaux

- Les Agendas 21 locaux dans la charte d'Aalborg

La Campagne des villes durables européennes, comme nous l'avons déjà mentionné, a été officiellement lancée suite à la première Conférence sur les villes durables qui s'est tenue à Aalborg du 24 au 27 mai 1994. L'objectif de la campagne était de réunir, à l'initiative de l'ICLEI et de la Commission européenne (DG XI), les villes européennes intéressées par la question du développement durable et des Agendas 21 locaux, afin d'échanger des expériences, des points de vue et des principes généraux d'action. La conférence a abouti en particulier à la rédaction et l'adoption de la charte d'Aalborg, dont il a déjà été longuement question précédemment, et dont la signature permet l'adhésion à la Campagne des villes durables, qui regroupe aujourd'hui plus de 1650 membres issus de 39 pays[12].

La charte (notamment dans ses parties I et III) a permis ainsi dans un premier temps de préciser les principes généraux contenus dans le chapitre 28 de l'Agenda 21 des Nations Unies. La troisième partie de la charte se concentre notamment sur cette question de l'Agenda 21 local (maladroitement traduit par « *Actions locales 21* »), et précise effectivement que ces « *plans locaux en faveur de la durabilité* » seront constituées d'actions «*définies sur la base de la première partie* » de la charte d'Aalborg. Notons que c'est précisément en ce sens que l'ICLEI a proposé aux collectivités européennes d'effectuer un travail d'auto-évaluation de leurs Agendas 21 locaux, dans le cadre d'un programme co-financé par la Commission européenne intitulé LASALA[13], en déclinant les treize principes contenus dans la partie I de la charte d'Aalborg sous forme de questionnements – l'idée étant de mesurer à quel degré les plans d'action répondent ou non aux objectifs de la Charte d'Aalborg.

Ce premier effort a ainsi permis de donner un peu plus de corps à la notion de ville durable, comme nous l'avons déjà dit, mais également à la notion d'Agenda 21 local.

- Le plan d'action de Lisbonne : de la charte à la pratique ?

Bien qu'étant un peu plus précise sur le fond que l'Agenda 21 des Nations Unies, la charte d'Aalborg en reste néanmoins au stade de l'énumération de principes et ne donne que peu d'éléments de méthode permettant leur concrétisation sur le terrain. Un premier pas dans ce sens sera fait lors de la seconde Conférence du réseau des villes durables, tenue à Lisbonne en 1996.

Réunissant plus de 1000 participants, cette seconde conférence européenne des villes durable débouchera sur la rédaction d'un « plan d'action », qui en fait est davantage une proposition de points clés permettant aux collectivités signataires d'aller au-delà des principes de la Charte d'Aalborg.

Rappelant l'importance de l'engagement d'un maximum de collectivités locales (principes 2 et 3), le plan de Lisbonne propose notamment de mettre au cœur du processus d'Agenda 21 la notion de concertation, en créant un Forum regroupant les différentes parties intéressées du territoire. Ce forum sera subdivisé en un certain nombre de groupes de travail thématiques (principe 4) qui auront pour but, en collaboration avec le Conseil des élus, de fixer des objectifs et d'élaborer un plan d'actions. Parmi les autres propositions concrètes, l'accent est mis sur l'importance de la sensibilisation de tous les acteurs du territoire aux questions du développement durable (chapitre 9) et la coopération décentralisée sur ce sujet (principes 11 et 12).

---

[11] A propos de l'Agenda 21 local, l'association 4D affirme par exemple que "*la définition qu'on peut en donner aujourd'hui et les indications relatives à sa conception (…) résultent d'une culture commune qui se construit progressivement entre acteurs impliqués dans le processus à divers niveaux*", in COMELIAU L., HOLEC N., PIECHAUD J-P. (4D) (2001) *Repères pour l'Agenda 21 local*, 4D, DATAR, CDC, MATE, 136 p.

[12] EUROPEAN SUSTAINABLE CITIES AND TOWNS CAMPAIGN (2003) *About the campaign : Structure – Past – Present*, http://www.sustainable-cities.org/sub2.html

[13] ICLEI (2001) Local authorities self assessment of local agenda 21 (LASALA) : Accelerating local sustainability, Evaluating European Local Agenda 21 processes, ICLEI, Volume 1, 138 p.

Décevants pour ceux et celles qui espéraient obtenir à la suite de ces conférences internationales un guide complet décrivant le contenu et la méthodologie d'élaboration d'une politique de développement durable, la Charte d'Aalborg et le plan d'actions de Lisbonne n'en sont néanmoins pas inintéressants en cela qu'ils ont permis de créer un réseau d'échange d'expériences entre les villes européennes, ainsi qu 'une relative stabilisation de certains principes. Il est par ailleurs indéniable qu'une dynamique est née de cet élan. Et c'est d'ailleurs l'un des principaux points positifs de cette démarche : le second bilan réalisé par l'ICLEI en 2002[14], dans le cadre de la préparation de la Conférence des Nations Unies sur le Développement Durable a en effet permis de mettre en avant les résultats positifs créés par cette dynamique européenne : sur les 6416 agendas 21 locaux identifiés dans 113 pays à travers le monde, 5292 municipalités sont européennes, soit plus des quatre cinquièmes du total mondial – ce qui fait incontestablement de l'Europe le grand leader en la matière.
Par ailleurs, ces programmes internationaux ont permis de souligner la nécessité d'une politique nationale d'incitation et d'encadrement des Agendas 21 locaux. Ainsi, la France a-t-elle fini, elle aussi, par répondre timidement à cette exigence.

La politique française en matière d'incitation au développement des Agendas 21 locaux : un effort bien timide

Dans un contexte européen plutôt favorable au développement des Agendas 21 locaux, la France fait facilement figure de mauvais élève. Dans son premier rapport de suivi des Agendas 21 locaux au niveau mondial, l'ICLEI ne recensait qu'une quinzaine de démarches assimilables à des politiques locales de développement durable[15] en France. Il faut dire que, contrairement à nombre de gouvernements européens[16], aucun véritable engagement n'a été initié en faveur du développement des Agendas 21 locaux par les différents gouvernements qui se sont succédés, ni aucun outil pratique développé, et ce jusqu'au premier appel à projet du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE) en 1998. L'absence d'incitation et d'encadrement des collectivités sur ce sujet reste difficile à expliquer de la part des différents gouvernements qui se sont succédés entre 1992 et 1998. Deux pistes permettent peut-être d'expliquer cette relative timidité de la part de la France :

- d'une part, le gouvernement français considérait que les démarches de chartes d'écologie urbaine ou chartes d'environnement, portées et encadrées par les différents ministères de l'environnement depuis le début des années 1990, étaient *la* réponse de l'Etat français aux exigences portées par le chapitre 28 de l'Agenda 21 des Nations Unies[17] (ce qui permettait d'assimiler commodément Agendas 21 locaux et chartes d'écologie, comme ce fut le cas par exemple de la seconde charte d'écologie du Grand Lyon, qui portait la mention «Agenda 21 »[18]),
- d'autre part, l'absence d'outils effectifs et de définition précise a généré un flou autour de la notion d'Agenda 21 qui contraste avec la relative rigueur méthodologique et procédurale de ces mêmes chartes d'environnement, n'encourageant guère le gouvernement à encadrer les démarches d'Agenda 21 local.

---

[14] ICLEI (2002a) *Second Local Agenda 21 Survey*, ICLEI, 28 p. Voir aussi ICLEI (2002b) *Réponses des gouvernements locaux à Action 21 : Rapport sommaire de l'enquête régionale sur les programmes action 21 locaux*, ICLEI, 23 p. http://www.iclei.org/rioplusten/la21summary_fr.pdf

[15] Soit à peine mieux que la Grèce, et moins bien que l'Espagne ou l'Italie, in ICLEI (1997a) Op.cit, p.6

[16] On pense ici par exemple à l'impulsion donnée au plus haut niveau par Tony BLAIR et à son engagement pris le 23 juin 1997 lors de la Session environnement de l'Assemblée Générale des Nations Unies à New York : « *I want all local authorities in the UK to adopt Local Agenda 21 strategies by the year 2000* »

[17] « *Les chartes pour l'environnement, chartes d'écologie urbaine pour les agglomérations, sont nées des engagements sur l'Agenda 21 pris à la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement, en juin 1992* », in MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT (1997) *Cahiers méthodologiques pour l'élaboration des plans et chartes pour l'environnement*, Ministère de l'environnement, p. 2

[18] On pouvait notamment lire dans le dossier de présentation de la seconde charte d'écologie du Grand Lyon la phrase suivante : « Ce document constitue en outre l'agenda 21 du Grand Lyon, c'est-à-dire le recueil des actions qui accompagnent l'entrée du Grand Lyon dans le 21ème siècle afin de contribuer à son développement durable », in COMMUNAUTE URBAINE DE LYON (1998) *Charte d'écologie urbaine : agir pour l'environnement. Présentation du plan d'action 1997-2001*, Communauté urbaine de Lyon, p. 6.

C'est d'ailleurs sans doute pour rendre les choses plus claires, tant sur le plan méthodologique que sur le contenu même des Agendas 21 locaux, que fut lancé en 1997-98 le premier appel à projet sur « *les outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux* [19]». L'intitulé même de l'appel à projet laisse deviner l'embarras dans lequel semble plongé le ministère : loin de donner un cadre d'action et une méthode d'élaboration des Agendas 21 locaux (comme il l'a fait pour les chartes d'écologie), le MATE semble ici davantage en position de demandeur d'informations, invitant les collectivités à explorer d'elles-mêmes les différentes voies possibles du développement durable, les différents outils mobilisables afin d'en tirer par la suite d'éventuelles conclusions, d'éventuelles bonnes pratiques, des démarches mais également des outils qu'il s'agirait ensuite d'agglomérer au mieux afin de construire un Agenda 21 local. Bref, avec cet appel à projet très ouvert, qui concerne autant des démarches globales que des outils très spécifiques et sectoriels, on comprend que le MATE se positionne dans une démarche « *d'identification des bonnes pratiques, ou des bonnes techniques,* qui *devrait permettre leur généralisation et donc une véritable innovation sur la base des stratégies triplement gagnantes* [20]».
Comme le disait Christian BRODHAG à l'époque, « *il n'est pas souhaitable d'encadrer trop rapidement la réflexion sur les Agendas 21 locaux dans une procédure administrative. Par contre les initiatives prises ça et là dans des communes, départements, régions, parcs naturels régionaux mise en réseau d'échanges d'expériences devraient faire progresser la pratique et l'élaboration d'Agendas 21* [21]». Une démarche qui s'inscrit donc dans cette logique apparemment très propre au développement durable de circulation des informations et de consolidation progressive des pratiques au sein de différents réseaux (les lauréats de l'appel à projet pouvant être considérés comme un nouveau réseau national participant à la construction collective des Agendas 21 locaux).

Malgré tout, près de 5 ans après le premier appel à projet, et alors que le troisième est sur le point de démarrer, aucun travail de synthèse n'a pour l'instant été vraiment réalisé par le ministère, aucun outil permettant de donner quelques lignes directrices d'action. De fait, il aura fallu compter davantage sur les travaux internationaux et les initiatives d'acteurs locaux ou de mouvements associatifs pour enfin avancer un peu plus sur ce travail de synthèse permettant d'aboutir à des définitions plus pratiques de ce qu'est un Agenda 21 local.

4.3. Les guides méthodologiques étrangers et français à destination des collectivités : vers un éclaircissement de la méthode et du contenu des Agendas 21 locaux ?

Qu'est-ce qu'un agenda 21 local? Quel est son contenu ? Quelles méthodes de concertation permettent son élaboration ?
Sans éléments de réponse synthétiques et clairs à ces quelques questions, on comprend que les collectivités locales aient longtemps été réticentes à s'engager dans une démarche globale de développement durable. Le double exercice de circulation de l'information dans les réseaux des villes durables et de confrontation de ces expériences avec les textes internationaux fondateurs devait permettre l'émergence de modèles plus ou moins stables et robustes – on peut imaginer en tout cas que c'est, une fois de plus, le pari qui avait été fait à l'origine par les organismes internationaux.
Plusieurs travaux de synthèse ont été menés au cours des années 1990 pour tenter, à partir des expériences jugées comme étant les plus pertinentes, de dégager des éléments de convergence permettant de définir un contenu et une méthode aux Agendas 21 locaux.

[19] MATE (1998) *Les outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux*, dossier de présentation, MATE, 110 p.
[20] BRODHAG C. (1997b) *Les enjeux du développement durable*, intervention faite lors de la rencontre du 21 janvier 1997 « Pour une ville durable », CFDD, reproduite in MATE (1998) Op.cit, pp 23-25
[21] BRODHAG C. (1997a) Op. cit. p. 32

Les travaux de la Campagne des villes européennes durables, de l'ICLEI et du Conseil des Communes et Régions d'Europe : premiers éléments de méthode ?

L'une des première synthèse fut assez logiquement réalisée en 1997 par le réseau des villes durables européennes et le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE). A partir des contributions apportées par leurs différents membres (notamment les nombreux travaux du Local Government Management Board britannique[22]), les deux organismes, sous l'égide la DG XI de la Commission européenne, ont rédigé un guide méthodologique qui permet d'apporter aux collectivités locales quelques premiers éléments de réponse concrète aux questions qu'elles peuvent se poser.

- Définition de l'Agenda 21 local

L'Agenda 21 local est notamment défini dans le guide du CCRE comme un «processus dans lequel les collectivités travaillent en partenariat avec tous les secteurs de la communauté locale afin d'établir un plan d'actions visant à mettre en œuvre le développement durable au niveau local[23]». Cette définition relativement synthétique a l'avantage de considérer l'Agenda 21 local comme un processus et non seulement un plan d'actions (ce qui sous entend clairement que l'aspect procédural est prépondérant dans la définition de l'Agenda 21 local). L'accent est particulièrement mis sur la nécessité de concertation élargie dans l'établissement du plan d'action.

Précisons que l'ICLEI, à l'initiative de laquelle la notion d'Agenda 21 local a été incluse dans le chapitre 28 des Nations Unies, donne de son côté une définition de l'Agenda 21 local relativement proche de celle du CEMR, celui-ci étant considéré comme «*un processus participatif et multi-sectoriel visant à atteindre les objectifs de l'Agenda 21 au niveau local grâce à la préparation et à la mise en place effective d'un plan d'actions adapté aux enjeux locaux de développement durable*[24]».

- *Eléments de contenu du plan d'action*

Le contenu même d'un plan d'action n'est pas véritablement détaillé dans le cadre du guide du CCRE, l'accent étant mis sur le fait que les thèmes d'action pertinents peuvent grandement différer d'une collectivité à une autre[25] . Bien qu'insistant sur l'importance particulière des questions environnementales[26] - tant sur le plan local que global - le CCRE précise que le plan d'action d'un Agenda 21 local ne doit néanmoins pas se contenter de reprendre les thèmes des outils de planification écologique traditionnels : il s'agit d'adopter une vision plus large qui intègre les questions environnementales, sociales, économiques et culturelles[27].

Bien que le plan d'action ne soit pas le but ultime du processus d'Agenda 21, il en est néanmoins le cœur indispensable. Le plan d'action doit être clair et accessible à tous, et doit idéalement se composer, selon le CCRE, de trois parties :

- un état des lieux
- le plan d'actions en lui-même
- le détail des mécanismes de mise en place des actions

---

[22] De nombreux travaux ont été menés par cet organisme au milieu des années 1990 afin d'encadrer les démarches des collectivités britanniques désireuses de s'engager dans une démarche de type Agenda 21 local. On peut citer notamment deux fascicules qui nous semblent particulièrement importants : LOCAL GOVERNMENT MANAGEMENT BOARD (1994) *Local Agenda 21 principles and process, a step by step guide*, LGMB, 16 p. et LOCAL GOVERNMENT MANAGEMENT BOARD (1996) *The local Agenda 21 strategy cookbook : menu, ingredients and recipes*, LGMB, 17 p.

[23] MORRIS J. (dir) (CEMR) (1997) *CEMR Local agenda 21 basic guide*, CEMR, The European Sustainable Cities and Towns Campaign, p. 3

[24] "*Local Agenda 21 is a participatory, multi-sectoral process to achieve the goals of Agenda 21 at the local level through the preparation and implementation of a long term, strategic action plan that addresses priority local sustainable development concerns*", in ICLEI (1997a) Op.cit, p. 4

[25] "*Of course, the themes that are relevant locally will be different from local authority to local authority"*, in MORRIS J. (dir) (CEMR) (1997) Op. cit. p. 5

[26] "[Local agenda 21] *is about reducing our own environmental impact and our effect on distant communities*", in MORRIS J. (dir) (CEMR) (1997) Op. cit. p. 3

[27] "*It is more than just a green plan – it is about the integration of environment, social, economic and cultural issues"* in MORRIS J. (dir) (CEMR) (1997) Op. cit. p. 3

Des pistes de contenu de l'Agenda 21 local sont néanmoins données à travers une intéressante description des caractéristiques potentielles d'une communauté durable (Encart 3).

Encart 3 : Potential characteristics of a sustainable community[28]

- *resources are used efficiently and waste is minimised by closing cycles*
- *pollution is limited to levels which natural systems can cope with without damage*
- *the diversity of nature is valued and protected*
- *where possible, local needs are met locally*
- *everyone has access to good food, water, shelter, and fuel at reasonable cost*
- *everyone has the opportunity to undertake satisfying work in a diverse economy. The value of unpaid work is recognised, whilst payments for work are fair and fairly distributed*
- *people's good health is protected by creating safe, clean, pleasant environments and health services which emphasise prevention of illness as well as proper care for the sick*
- *access to facilities, services, goods and other people is not achieved at the expense of the environment or limited to those with cars*
- *people live without fear of personal violence from crime or persecution because of their personal beliefs, race, gender or sexuality*
- *everyone has access to the skills, knowledge and information needed to enable them to play a full part in society*
- *all sections of the community are empowered to participate in decision-making*
- *opportunities for culture, leisure and recreation are readily available to all, and*
- *places, spaces and objects combine meaning and beauty with utility. Settlements are human in scale and form. Diversity and local distinctiveness are valued and protected*
- *a global perspective is inherent in all local actions*

- *Eléments de méthode*

Le CEMR considère que deux temps d'action sont à envisager :

- à l'intérieur de la collectivité en tant qu'organisme : le CEMR insiste en premier lieu sur la nécessité qu'il y a à faire en sorte que les élus et les services de la collectivité aient eux-même intégré la notion de développement durable. Il s'agit en quelque sorte de « balayer devant sa porte », c'est à dire de faire en sorte que la collectivité qui porte l'Agenda 21 local ait elle-même un comportement vertueux et exemplaire vis-à-vis des autres acteurs de son territoire. La durabilité doit être intégrée à tous les niveaux du fonctionnement de la collectivité, avec par exemple des séances de formation des différents personnels, des méthodes de management adaptées, un « verdissement » des services, etc.
- à l'extérieur, vis-à-vis des acteurs du territoire : il s'agit en particulier de mettre en place un processus d'information et de participation du public à l'élaboration du plan d'action.

Au total, sept temps d'action sont spécialement considérés comme nécessaires à ces deux niveaux (Encart 4).

Encart 4 : Seven components of a Local Agenda 21 process[29]

(action within the local authority/municipality)

1. *Managing and improving the local authority'/municipality's sustainability performance*
2. *Integrating sustainability into the local authority/municipality's projects, plans, policies and activities*

(action in the wider community)

3. *Awareness raising and education*
4. *Consulting and involving the wider community and the general public*
5. *Partnership action*
6. *Producing a local sustainability action plan*
7. *Measuring, monitoring and reviewing progress*

[28] MORRIS J. (dir) (CEMR) (1997) Op. cit. p. 5
[29] MORRIS J. (dir) (CEMR) (1997) Op. cit. p. 6

Les aspects méthodologique et organisationnel sont en particulier développés dans un ouvrage spécifique de l'ICLEI, qui reprend dans l'ensemble ces étapes tout en les détaillant [30]. Il ressort en particulier de ce document l'idée selon laquelle un Agenda 21 local n'est pas seulement un plan d'actions, mais bien davantage un processus permettant d'établir une stratégie de développement durable en partenariat avec l'ensemble des acteurs du territoire, dans une logique itérative (d'où le dernier point qui apparaît fondamental de ce point de vue : l'évaluation et le suivi).
Bien que très pertinent et pratique, ce travail de stabilisation effectué au niveau européen n'aura que peu d'écho en France. Les efforts effectués par le Conseil régional Nord-Pas-de-Calais pour donner une impulsion dans ce sens, en traduisant notamment le document très complet de l'ICLEI, n'aura que très peu d'effet au niveau national. Il faudra attendre la fin 1999 pour que des documents sensiblement équivalents soient adaptés plus spécifiquement au cas français.

Les travaux de Rhônalpénergie-Environnement et du RARE : une méthode adaptée au cas français ?
Un premier travail fut initié en France par Rhônalpénergie-Environnement en partenariat avec l'Ecole des Mines de Saint-Etienne, en 1997-98. Une douzaine d'Agendas 21 locaux européens avaient été décortiqués et analysés à l'époque, tant sur le plan du contenu que de la méthode, avec pour objectif d'en tirer quelques conclusions à l'usage des collectivités locales. Cet ouvrage[31], qui offre une analyse typologique intéressante des Agendas 21 locaux traités, avait notamment permis à l'époque d'initier plusieurs démarches en région Rhône-Alpes. Fort de cette expérience, Rhônalpénergie-Environnement avait alors rédigé en 1999-2000, pour le compte du Réseau des Agences Régionales de l'Energie et de l'Environnement (RARE) et en partenariat avec la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) et le Minsistère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE), un guide pratique adapté à la réalité française, dont l'objectif était précisément de donner aux collectivités locales des éléments de définition, de contenu et de méthode des Agendas 21 locaux[32]. Ce travail s'appuie en particulier sur les travaux de la Campagne des villes européennes durables, les travaux de l'ICLEI, mais aussi sur un certain nombre de témoignages recueillis auprès de nombreuses collectivités locales ayant développé à travers le monde des Agendas 21 locaux dans les années 1990. Plusieurs guides méthodologiques du même type, publiés dans certaines nations européennes (notamment en Grand-Bretagne, en Irlande ou en Suède) ont également influencé sa rédaction.

- *Définition de l'Agenda 21 local*
L'Agenda 21 local est défini ici comme « *le processus par lequel les collectivités locales et territoires (élus et techniciens) travaillent, en partenariat avec tous les acteurs de la communauté (citoyens, associations, groupes divers…) pour élaborer un plan d'actions concrètes visant au développement durable de leur territoire* »[33]. On retrouve ici les aspects qui semblent inhérents aux Agendas 21 locaux, et déjà apparents dans les définitions données à cette époque par le CEMR, l'ICLEI ou encore la Campagne des villes européennes durables : un processus de travail collectif aboutissant à la rédaction d'une stratégie et d'un plan d'actions. La différence entre collectivité et communauté est assez explicite, rejoignant en cela le travail du CEMR (encart 4).

- *Eléments de contenu*

[30] ICLEI (1995) *Guide européen des Agendas 21 locaux*, ICLEI, distribué en France par le Conseil Régional Nord-Pas-de-Calais, 120 p.
[31] BREUIL F., BRODHAG C., COGERINO L., HUSSEINI R. (Rhônalpénergie-Environnement) (1998) *Eléments de définition opérationnelle et recommandations méthodologiques pour la réalisation d'Agendas 21 locaux en Rhône-Alpes*, Rhônalpénergie-Environnement, Conseil Régional Rhône-Alpes, 113 p.
[32] « *Le Réseau des Agences Régionales de l'Energie et de l'Environnement (…) a souhaité publier ce guide afin de répondre aux deux principales questions que peuvent se poser les élus et les membres des services techniques des villes intéressées : qu'est-ce qu'un agenda 21 local ? et comment l'élaborer* ? », in., COGERINO L., BOUTAUD A (RARE) (2000) *Le développement durable, une autre politique pour les territoires ? définition pratique, mise en œuvre*, RARE, MATE, CDC, p. 8
[33] COGERINO L., BOUTAUD A (RARE) (2000), Op. cit. p. 11

La première plus-value de ce document réside dans le fait qu'il tente de donner de manière très pragmatique des éléments de contenu du plan d'action, permettant de délimiter grossièrement les champs d'action d'un Agenda 21 local dans les domaines de l'environnement, du social et de l'économie (la gouvernance étant finalement davantage considérée comme un élément de méthode que de contenu). Le travail de définition du contenu des plans d'action, déjà réalisé en partenariat avec l'Ecole des Mines en 1998 est valorisé, complété et illustré par des exemples européens. Il est intéressant de noter que le travail de sensibilisation en interne à la collectivité est ici directement intégré dans le plan d'actions général, et pas comme un préalable à la concertation avec la communauté de ce plan d'actions[34].
Les aspects sociaux et économiques sont traités à travers la manière dont ils intègrent l'environnement dans leurs préoccupations, ce qui permet de garder une approche transversale mais donne tout de même au final l'idée d'un contenu relativement « environnementaliste » des Agendas 21 locaux – ce qui s'explique notamment par la vision écocentrée du développement durable présentée dans le début du document, qui est explicitement de type « soutenabilité forte » ou « assez forte ».
Un certain nombre de sous-thèmes sont développés pour chaque dimension du développement durable, avec à chaque fois des recommandations minimales et des recommandations guides permettant aux collectivités d'identifier des pistes de travail – le tout étant illustré par des actions concrètes menées par des collectivités locales.

Encart 5 : Eléments de contenu d'un plan d'action Agenda 21 local selon le RARE[35] : les principaux thèmes traités

- ***Efficacité économique et environnement :*** *achats et commerce, consommation, création de produits et procédés de production / entreprise et travail, emploi / tourisme et loisirs / habitat et urbanisme / transports*
- ***Equité sociale et environnement :****soutien à un développement social et écologique / éducation et sensibilisation / information et communication / coopération internationale / développement d'une conscience environnementale dans les institutions*
- Conservation et gestion des ressources : *eau / air / sols / forêts, espaces verts et naturels / agriculture / santé, bien-être / énergie / déchets / bruits / risques*

- *Eléments de méthode*

Le principal apport de ce document réside probablement dans la synthèse qu'il effectue des quelques points-clés qui, au regard des expériences analysées, semblent nécessaires au bon déroulement d'un processus d'Agenda 21 local. Sans pour autant établir une méthodologie au sens strict du terme, ces points-clés permettent néanmoins d'organiser une démarche cohérente qui semble assez bien répondre aux objectifs fixés par le chapitre 28 de l'Agenda 21 des Nations Unies en matières de concertation avec la population et de planification stratégique du développement durable.
Le tableau 4 résume ces principaux points-clés, avec leurs objectifs respectifs.
L'attention est portée en particulier sur les modes de concertation à mettre en place afin, d'une part, de sensibiliser le public, mais également d'appeler à la responsabilité et à la créativité du citoyen. La création de nouveaux organismes de consultation spécifique paraît ainsi être une démarche centrale du processus d'Agenda 21 local, dans le but là encore de répondre aux exigences particulières du chapitre 28 de l'Agenda 21 des Nations Unies[36] en la matière.

[34] Il s'agit d'ailleurs probablement ici d'un point (faible ?) de ce document qui le différencie quelque peu des approches méthodologiques développées en Grande-Bretagne ou au niveau européen par le CEMR, ces derniers insistant davantage sur la nécessité de sensibiliser en amont les services et les élus en les incitant à s'approprier la notion de développement durable à leur propre niveau
[35] COGERINO L., BOUTAUD A (RARE) (2000) Op.cit. pp. 14-30
[36] Rappelons-le, l'Agenda 21 des Nations Unies précise que, *« Grâce à la consultation et à la réalisation d'un consensus, les collectivités locales pourront obtenir auprès des citoyens, des organismes locaux municipaux, communaux, des entreprises commerciales et industrielles, les informations nécessaires à la formulation des stratégies les mieux adaptées (…). Ce processus de consultation augmenterait la prise de conscience par les ménages des problèmes de développement durable* », in NATIONS UNIES (1992) *Agenda 21*, Chapitre 28, section 1

Le forum – souvent appelé forum 21 – est au cœur du processus de construction de l'Agenda 21 local. Il est constitué pour l'essentiel de citoyens, mais éventuellement également de groupes déjà constitués, associations ou autres, issus de la société civile. Ce forum, en charge de la rédaction du plan d'action, est encadré par des techniciens, et divisé en autant de groupes de travail que de thématiques abordées dans le cadre de l'Agenda 21 local. Après présentation des thématiques (état des lieux, problématiques, activités spécifiques de la collectivité, etc.), les groupes de travail fixent des objectifs en matière de développement durable et établissent un plan d'actions qui est soumis aux services pour validation technique, puis aux élus pour hiérarchisation (réalisation des actions à court, moyen ou long terme… en fonction en général de l'ambition des objectifs et des budgets disponibles et/ou allouables par le conseil d'élus).

Points-clés	Objectifs
L'impulsion politique	*Assurer au projet un soutien politique fort*
Le porteur de projet	*Etre en accord avec les élus et les services*
La sensibilisation des élus et des techniciens	*Informer et rassembler au sein de la collectivité*
La création d'une cellule opérationnelle	*Associer les différents services*
Le choix d'un partenaire extérieur	*S'assurer une assistance*
Le lancement du diagnostic	*Etablir un premier état des lieux*
L'information et la communication auprès de la communauté	*Sensibiliser le public au développement durable*
Le choix et l'organisation de la concertation	*Inventer un nouveau mode de gouvernance*
La création d'un Forum	*Inventer un lieu d'expression et de travail en commun*
Le déroulement des groupes de travail thématiques	*Appeler à la responsabilité et la créativité du citoyen*
Le compte-rendu des groupes de travail au Forum	*Faire une synthèse et rédiger un premier plan d'action global*
La soumission du projet aux services	*Obtenir une validation technique*
La validation par les élus	*Donner des priorités d'action (court, moyen, long terme)*
La rédaction finale et la publication	
Evaluation et suivi	*Assurer une continuation de l'action*

***Tableau 4** : Points-clés du déroulement d'un Agenda 21 local, selon le RARE*[37]

Cette « méthode » a été utilisée en France par plusieurs collectivités locales, notamment en région Rhône-Alpes. Selon Laurent COGERINO, chargé de mission à Rhônalpénergie-Environnement, les délais allant de l'impulsion politique jusqu'à la rédaction finale du plan d'action s'échelonnent en général sur une période allant de 2 à 3 ans – dont l'essentiel est voué à la concertation et à l'organisation du Forum et des ateliers de travail. En moyenne, environ 1% de la population répondrait à l'appel à participation, dont la moitié participerait finalement directement à l'établissement du plan d'action[38].

[37] COGERINO L., BOUTAUD A (RARE) (2000) Op.cit. p. 32
[38] Entretien avec Laurent COGERINO, Chargé de mission à Rhônalpénergie-Environnement, 16/06/03

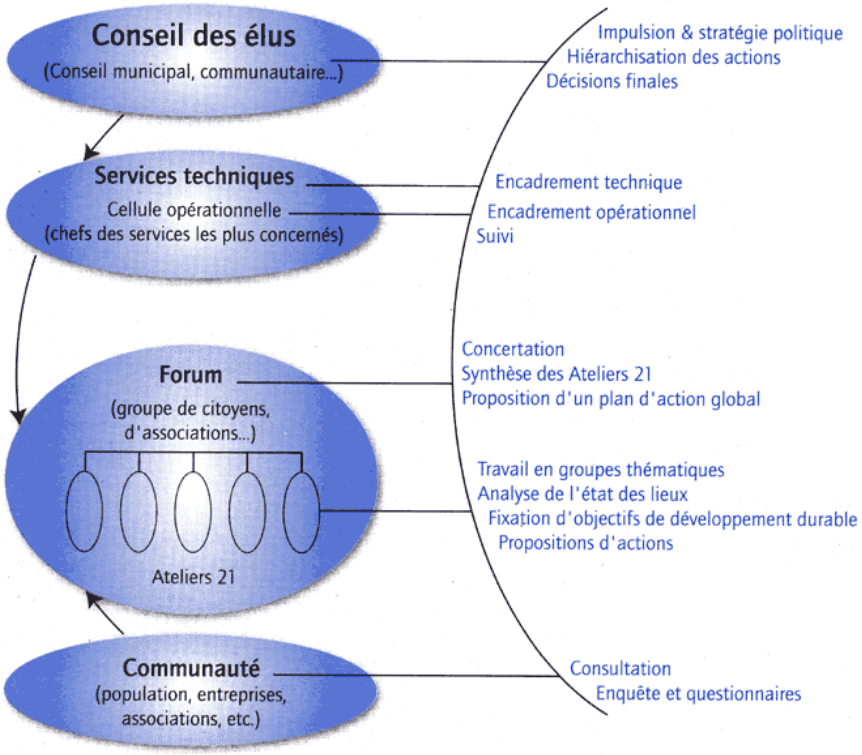
Conseil des élus
(Conseil municipal, communautaire...)
Impulsion & stratégie politique
Hiérarchisation des actions
Décisions finales
Services techniques
Cellule opérationnelle
(chefs des services les plus concernés)
Encadrement technique
Encadrement opérationnel
Suivi
Forum
(groupe de citoyens, d'associations...)
Ateliers 21
Concertation
Synthèse des Ateliers 21
Proposition d'un plan d'action global
Travail en groupes thématiques
Analyse de l'état des lieux
Fixation d'objectifs de développement durable
Propositions d'actions
Communauté
(population, entreprises, associations, etc.)
Consultation
Enquête et questionnaires
Le Forum : pièce centrale du mode de gouvernance
Le Forum est l'endroit où se rencontrent communauté et collectivité (sous l'égide de cette dernière) pour établir un plan d'action commun de développement durable pour le 21ème siècle. Le conseil des élus reste maître de la concertation, de l'impulsion de départ jusqu'aux décisions finales.

Schéma 6 : *Répartition des tâches entre les différents groupes selon le RARE*[39] *: l'Agenda 21 local, un nouveau mode de gouvernance ?*

Au-delà de ce nouveau mode de gouvernance, le document du RARE fait apparaître le processus d'Agenda 21 local comme véritablement itératif. Là encore, si le plan d'actions est inévitable – en cela qu'il concrétise une vision et une stratégie de développement durable pour le territoire – il n'apparaît de fait que comme une étape d'un processus sans fin : l'évaluation et le suivi de l'Agenda 21 local sont à ce niveau indispensables pour permettre de relancer périodiquement le travail de concertation et de planification.

[39] COGERINO L., BOUTAUD A (RARE) (2000) Op. cit. p. 43

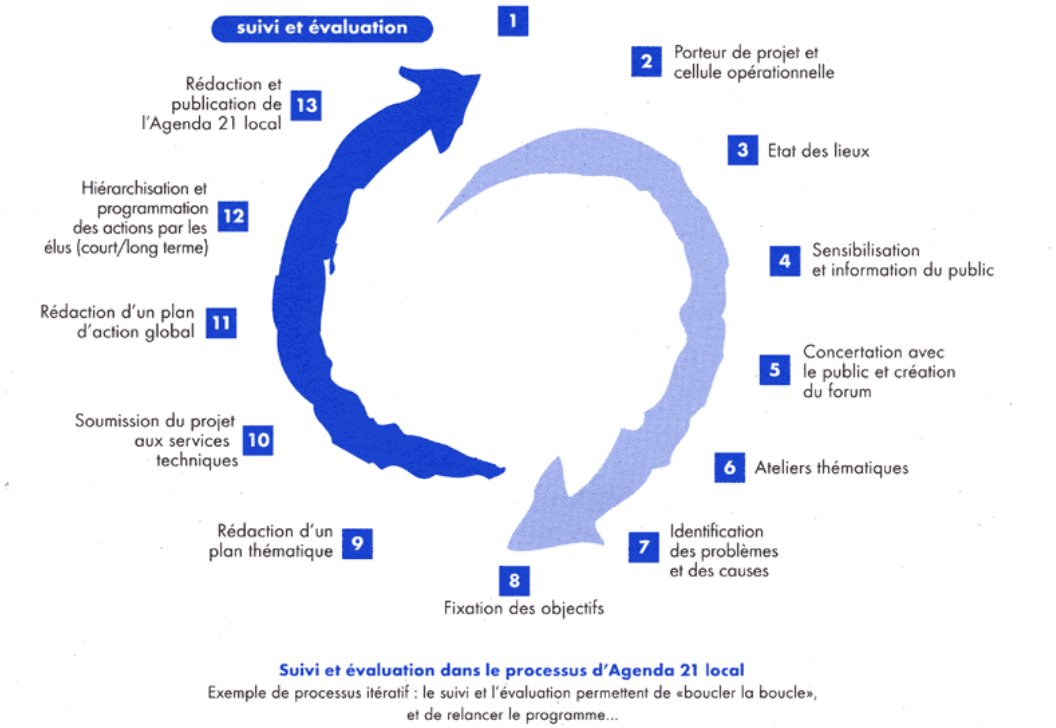
suivi et évaluation
1
2 Porteur de projet et cellule opérationnelle
3 Etat des lieux
4 Sensibilisation et information du public
5 Concertation avec le public et création du forum
6 Ateliers thématiques
7 Identification des problèmes et des causes
8 Fixation des objectifs
9 Rédaction d'un plan thématique
10 Soumission du projet aux services techniques
11 Rédaction d'un plan d'action global
12 Hiérarchisation et programmation des actions par les élus (court/long terme)
13 Rédaction et publication de l'Agenda 21 local
Suivi et évaluation dans le processus d'Agenda 21 local
Exemple de processus itératif : le suivi et l'évaluation permettent de «boucler la boucle», et de relancer le programme...

***Schéma 7** : L'Agenda 21 local, un processus itératif, selon le RARE*[40]

Les autres guides méthodologiques français : vers une stabilisation du principe d'Agenda 21 local ?

Dans la foulée du document produit par le RARE, plusieurs autres guides méthodologiques ont vu le jour en France, publiés par divers organismes associatifs spécialisés sur la question du développement durable : le Comité 21, Dossiers et Débat pour le Développement Durable (4D), ou encore Auxilia. Certains principes tendent à se stabiliser, d'autres semblent s'effacer progressivement.

- Définition de l'Agenda 21 local

Le Comité 21 donne une définition à la fois synthétique et assez complète de l'Agenda 21 local, considérant ce dernier comme «*un programme d'actions, définissant les objectifs et les moyens de mise en œuvre du développement durable du territoire. Il est élaboré par la mise en cohérence des objectifs de la collectivité et en concertation avec l'ensemble de ses acteurs socio-économiques. C'est un processus basé sur un diagnostic, qui va permettre d'établir un programme, lui-même périodiquement évalué selon une grille d'indicateurs, pour être éventuellement réorienté dans ses étapes suivantes*[41]». Le comité 21 va même jusqu'à préciser dans la foulée que «*l'Agenda 21 local désigne donc à la fois cette dynamique d'élaboration concertée et le document traduisant le programme d'actions*[42]». Une définition qu'on peut difficilement envisager plus exhaustive.

De son côté, l'association 4D affirme que « *l'Agenda 21 local est à la fois un document stratégique et opérationnel ; c'est un projet de territoire à long terme qui se décline en programmes d'action soumis à une évaluation régulière. Ce projet résulte d'un large débat organisé à l'échelle de chaque*

[40] COGERINO L., BOUTAUD A (RARE) (2000) Op. cit. p. 49
[41] SACQUET A-M. (dir.) (Comité 21) (2001) *Territoires et développement durable*, Comité 21, EDF, CDC, AMF, DATAR, 50 p.
[42] SACQUET A-M. (dir.) (Comité 21) (2001) Op. cit. p. 8

territoire, notamment à l'échelle de l'agglomération ou du pays. C'est un cadre pour l'action à 10-15 ans [43]».

Pour l'essentiel, on voit que les définitions ont tendance à se consolider (si on excepte le fait que 4D définit davantage l'Agenda 21 local comme un document que comme un processus… nuance qui dans le contenu du reste du document tend à largement s'effacer, une grande importance étant accordée au processus).

- Eléments de contenu

Le Comité 21 a choisi de présenter, pour les Agendas 21 locaux, 21 champs d'action « *identifiés sur la base de retours d' expérience des collectivités françaises ou internationales déjà engagées dans cette voie* [44]». Les rédacteurs précisent que ces champs d'action ne sont évidemment pas exhaustifs, et qu'ils ne trouvent leurs cohérence et leur efficacité qu'en transversalité les uns envers les autres (encart 6). Là encore, pour chaque champ d'action, des pistes concrètes d'action sont proposées.

Encart 6 : 21 champs d'action pour le développement durable du territoire, selon le Comité 21[45]

- Air, eau, nature et biodiversité
- Transports, déchets, énergie et changement climatique
- Urbanisme, HQE, logement-habitat, écogestion, risques
- Economie, industrie, agriculture, commerce, tourisme
- Culture et patrimoine, éducation, santé, solidarité, coopération décentralisée

L'association 4D a préféré de son côté identifier un certain nombre d'enjeux, de principes qui, appliqués au territoire, «*feront d'une politique locale une politique de développement durable* [46]» (encart 7). Bien qu'étant plus génériques et organisés différemment, ces enjeux recoupent très largement les champs d'action proposés par le RARE ou le Comité 21. Le principal avantage de ce découpage plus large, par enjeux (plutôt que par champ d'action ou thématique), est qu'il permet de présenter des propositions d'actions plus ouvertement transversales (par exemple, en introduisant des préoccupations sociales ou environnementales dans les politiques de développement économique). Une fois de plus, ces propositions sont également illustrées par des exemples concrets, provenant pour la plupart de collectivités françaises.

Encart 7 : les principaux enjeux de l'Agenda 21 local, selon 4D[47]

- Organisation et aménagement de l'espace
- Développement social urbain
- Développement des activités économiques et de l'emploi
- Déplacements et mobilité
- Ecogestion des ressources naturelles, de l'énergie et des déchets
- Enjeux globaux et planétaires : la coopération Nord-Sud et la lutte contre les menaces globales
- Les autres enjeux : tourisme, santé et sécurité alimentaire, culture et patrimoine, nouvelles technologies…

Dans l'ensemble, on constate que les trois documents français tendent à se consolider et à se renforcer, permettant une stabilisation progressive des contenus d'un Agenda 21 local. Sur bien des points, ce phénomène de consolidation est également valable sur les aspects méthodologiques.

- Eléments de méthode

[43] COMELIAU L., HOLEC N., PIECHAUD J-P. (4D) (2001) *Repères pour l'Agenda 21 local*, 4D, DATAR, CDC, MATE, 136 p.
[44] SACQUET A-M. (dir.) (Comité 21) (2001) Op. cit. p. 19
[45] SACQUET A-M. (dir.) (Comité 21) (2001) Op. cit. p. 19
[46] COMELIAU L., HOLEC N., PIECHAUD J-P. (4D) (2001) Op. cit. p. 54
[47] COMELIAU L., HOLEC N., PIECHAUD J-P. (4D) (2001) Op. cit. pp 54-72

Le document du Comité 21 reprend quasiment point par point les points-clés identifiés par le RARE. Les conditions préalables au lancement de l'Agenda 21 local sont les mêmes (impulsion politique, adhésion des services, création d'un comité de pilotage, etc.). Les étapes clés de la mise en œuvre, du diagnostic à la rédaction de l'Agenda 21 local, en passant par toutes les phases d'information et de concertation avec les citoyens sont également identiques.
De son côté, l'association 4D entre davantage dans le détail des procédures, gardant néanmoins sensiblement la même approche et les mêmes étapes : diagnostic, comités de pilotage, mobilisation des différents acteurs du territoire, concertation avec les habitants à travers les forums, évaluation… et financement. Quelques exemples d'outils de diagnostic, d'information, de concertation ou d'évaluation sont également donnés, apportant une plus-value très intéressante et pratique par rapport aux autres documents, mais sans pour autant apporter grand chose de nouveau du point de vue de la méthode globale.

Finalement, on le constate aisément, il semble que la circulation en réseau des informations et des bonnes pratiques ait permis progressivement à la notion d'Agenda 21 local de se stabiliser, tant sur le plan de la définition générale que du contenu et des démarches à mettre en place. La consolidation des réseaux s'est également faite parfois jusqu'au niveau régional, afin de multiplier les confrontations et les expériences locales à ce niveau[48]. L'étude des quelques guides méthodologiques européens et français qui ont pu voir le jour au cours des dix dernières années illustre assez bien ce phénomène : en cristallisant les expériences menées de part et d'autre, et par un double phénomène de sélection des bonnes pratiques et de répétition des modes de faire, on parvient à renforcer peu à peu certains principes qui deviennent ensuite incontournables, permettant d'affiner progressivement les contours de l'Agenda 21 local.
Néanmoins, sans cadrage législatif fort, sans impulsion centrale et sans appui méthodologique des gouvernements nationaux, l'Agenda 21 local ne peut pas être considéré comme un label répondant à un cahier des charges précis – tant sur le contenu que sur la méthode. Alors que le développement durable devient un thème à la mode, presque incontournable, le risque est donc encore fort de voir certaines villes, davantage motivées par leur image de marque que par les préoccupations du développement durable, faire basculer ce fragile équilibre en réduisant les ambitions portées par les Agendas 21 locaux à celles d'un simple document de communication institutionnelle *dans le vent*… à moins, bien entendu, que les autres membres du réseau n'invalident les propositions faites par les collectivités les moins ambitieuses ?

4.4. Les Agendas 21 locaux aujourd'hui : stabilisation méthodologique ou… remise en cause continue ?

Alors même que le troisième appel à projet du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (MEDD) est en cours, aucun véritable retour d'expérience n'a encore été réalisé de la part du gouvernement afin d'officialiser et/ou d'aider à stabiliser une définition, une méthode et un contenu propres aux Agendas 21 locaux français. Sans doute l'orientation de l'appel à projet, essentiellement axé sur les « outils et méthodes » spécifiques, n'a-t-il pas permis de capitaliser suffisamment d'expériences en matière d'organisation globale des Agendas 21 locaux (de fait, la plupart des projets retenus ne s'inscrivent même pas dans une démarche d'Agenda 21 local)[49]. L'analyse commanditée par l'ADEME et visant à comparer les expériences européennes et française a elle aussi surtout insisté sur les différences de contexte en n'en tirant que des conclusions d'ordre très général pour les

[48] On peut citer par exemple le cas intéressant de la région Rhône-Alpes, qui a su cristalliser les expériences menées sur son territoire en créant un club des villes durables de la région Rhône-Alpes. Il s'agit à la fois d'un lieu d'échanges et de rencontres au sein d'un groupe informel d'élus et de membres des services des collectivités rhônalpines engagées dans un processus d'Agenda 21 local (ou autre démarche globale de développement durable). Le groupe se réunit plusieurs fois par an lors de séminaires thématiques organisés à l'initiative de l'agence régionale Rhônalpénergie-Environnement.
[49] Le soutien apporté par le Ministère à la publication des différents ouvrages méthodologiques cités précédemment semble illustrer néanmoins qu'une telle préoccupation ne lui est pas totalement étrangère…

collectivités françaises[50]. Par ailleurs, la récente Stratégie Nationale du Développement Durable, adoptée en juin 2003 par le gouvernement français, ne fait qu'aborder très superficiellement la question de l'Agenda 21 local, affirmant simplement qu'il s'agit de concilier les préoccupations sociales, économiques et environnementales, en s'appuyant sur les outils du type des chartes d'environnement[51].
L'inscription dans la loi française de la notion d'Agenda 21 local aurait sans doute pu permettre une stabilisation plus forte de cette notion, mais tel ne fut malheureusement pas le cas. Par ailleurs, les efforts de synthèse et de consolidation du concept effectués essentiellement par des associations, au cours des dix dernières années, semblent peu à peu s'effondrer. L'absence d'officialisation des principes au plus haut niveau laisse ainsi l'impression aux collectivités qu'elles disposent de toute liberté pour construire leur propre Agenda 21 local, quitte à s'affranchir même des principes contenus dans les textes internationaux qui semblaient pourtant les plus élémentaires (participation, rédaction d'un plan d'action, etc.). Le Grand Lyon fournit actuellement une assez bonne illustration de ce flou sémantique et conceptuel dans lequel semble à nouveau nager la notion d'Agenda 21 local.

L'Agenda 21 local dans la loi française : un flou sémantique embarrassant, ou la confusion des genres entre contrat de pays ou d'agglomération, charte de développement et Agenda 21 local…
Si la loi Barnier faisait apparaître dès 1995 le développement durable dans le cadre législatif français, la loi Voynet (Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire : LOADDT) va plus loin encore dans l'intégration du concept.

- La loi Voynet : l'Agenda 21 local fait son entrée dans la loi française
Une partie essentielle du texte officialise le rôle central des collectivités locales dans le processus de concrétisation et d'application du développement durable, exigeant des collectivités – c'est du moins ce que le texte affirme – qu'elles répondent aux exigences du chapitre 28 de l'Agenda 21. A ce sujet, il est notamment précisé dans la loi que les groupements de communes devront élaborer une « *charte de pays (…) ou d'agglomération* (…) », laquelle « *exprime le projet commun de développement durable du territoire selon les recommandations inscrites dans les Agendas 21 locaux du programme Actions 21, qui sont la traduction locale des engagements internationaux finalisés lors du sommet de Rio de Janeiro des 1er et 15 juin 1992* »[52].
Il s'agit d'une avancée importante à première vue, mais qui se révèle bien vite extrêmement décevante…

- *Le contrat de Pays ou d'agglomération : la traduction opérationnelle d'une charte de développement… non durable.*
La loi est en effet pour le moins floue et le texte prête à confusion. Aucune véritable définition n'est donnée de la notion d'Agenda 21 local, et à bien des égards l'amalgame qui est fait entre Agenda 21 local et charte d'agglomération ou de pays peut apparaître contre-productif. Faut-il comprendre que chaque charte doit être en accord avec les Agendas 21 locaux qui sont inclus sur ce territoire ? Ou plutôt que chaque charte de pays ou d'agglomération doit être considérée comme un Agenda 21 local ? Et si c'est le cas, la méthode d'élaboration et de rédaction des chartes, encadrée par l'Etat, équivaut-elle à une officialisation de la méthodologie de rédaction d'un Agenda 21 local sur le territoire concerné ?

[50] 4D (2001) *Analyse du contexte européen du processus Agenda 21 locaux et comparaison avec la démarche française*, rapport final, ADEME, 196 p.
[51] « *Les chartes d'environnement et les plans municipaux d'environnement, qui s'appuient sur la négociation, l'adhésion de la population et la participation des acteurs, constituent des avancées concrètes vers les Agendas 21 locaux. Ces agendas, qu'il faut impérativement développer, concilient les préoccupations sociales, économiques et environnementales* », in MEDD (2003) *Stratégie Nationale du Développement Durable*, http://www.environnement.gouv.fr/actua/cominfos/dosdir/DIRGAD/stratedd.htm
[52] Loi n. 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, article 22

Tout d'abord, il faut préciser qu'un contrat de pays ou d'agglomération est un document de planification intervenant dans le cadre de l'application des contrats de plan Etat-Région[53]. « *Ils sont l'occasion de traduire en des termes opérationnels la mise en œuvre des orientations stratégiques de la charte de développement*[54]». Cette dernière, également intitulée projet d'agglomération ou charte de pays, selon les cas, est *« un document de référence qui détermine la stratégie du territoire en matière de développement socio-économique, de gestion de l'espace et d'organisation des services*[55]». Il va sans dire que la rédaction de la charte (ou du projet d'agglomération), établie en partenariat entre les collectivités et un organe consultatif de la société civile appelé «Conseil de développement », précède et conditionne la rédaction du contrat, sur un Pays ou une agglomération dont les périmètres ont été définis par les collectivités locales et acceptés par l'Etat[56]. Pour le cas du Grand Lyon, il est intéressant de noter au passage que les frontières de l'agglomération se superposent à celles de la Communauté urbaine.

En matière de développement durable, on nage ici en plein flou sémantique : selon la loi, le contrat de pays (le document de planification à moyen terme) doit se référer à la notion de développement durable et à celle d'Agenda 21 local. Selon les documents méthodologiques de la DATAR, c'est davantage la charte de développement (le document stratégique à long terme élaboré avec le Conseil de développement) qui doit s'y référer, puisqu'il est précisé que « *la charte de développement durable est une transposition locale du programme Action 21, découlant des engagements internationaux de la conférence de Rio sur l'environnement et le développement (…)*[57]». Les deux ne sont pas incompatibles, évidemment : le document stratégique doit être décliné en plan d'actions concrètes. Mais qu'est-ce donc que cette charte de développement durable évoquée ici par la DATAR ? Est-ce la charte de développement elle-même ? Pourquoi n'apparaît-elle sous cet intitulé seulement qu'à cet endroit spécifique du guide de la DATAR, et nulle part ailleurs dans les autres textes, où elle est appelée « charte de développement » ? Est-ce à dire que développement économique et développement durable sont si proches qu'il est inutile de qualifier le développement de durable ?

Au final, il n'y a pas de doute que le fait de considérer chaque contrat de pays ou d'agglomération, et même chaque contrat de développement, comme un Agenda 21 local serait extrêmement nuisible à la notion même d'Agenda 21 local. Il n'est d'ailleurs pas inintéressant de souligner que le développement durable est bien loin d'être au cœur des stratégies élaborées dans le cadre de la LOADDT par les agglomérations ou les pays. Pour s'en persuader, il suffit de rappeler ce que nous venons de constater, à savoir que ces documents stratégiques sont officiellement intitulés «charte de développement » et en aucun cas «charte de développement durable ». Par ailleurs, les procédures mises en place par la loi en terme de concertation et de planification sont bien moins ambitieuses que celles développées par les collectivités exemplaires ayant volontairement initié un Agenda 21 local.

Ainsi, si l'inscription des contrats de développement dans une dynamique prenant en compte les exigences de développement durable est indéniablement un point positif, il semble que l'inscription dans la loi de la notion d'Agenda 21 local n'a pas joué en faveur d'une meilleure lisibilité de cette notion.

Quelques exemples d'Agendas 21 locaux « à la française » : la politique des (très) petits pas…

En dehors du cadre très particulier prévu par la loi, les Agendas 21 locaux se sont progressivement mis en place en France à partir du milieu des années 1990, avec un retard certain en comparaison d'autres pays européens. A la fin de l'année 2001, l'association 4D et l'ADEME recensaient environ

---

[53] « *Les contrats de d'agglomération constituent une incitation à la mise en œuvre conjointe des politiques publiques des collectivités locales et de l'Etat à l'échelle adéquate de l'agglomération* », in DATAR (2001b) *Contrats d'agglomération, mode d'emploi*, DATAR, 58 p.

[54] DATAR (2001a) *Guide méthodologique pour la mise en œuvre des Pays*, DATAR, MATE, 48 p.

[55] DATAR (2001a) Op. cit. p. 30

[56] C'est à dire un ensemble de collectivités regroupées au sein d'un territoire reconnu comme pertinent par l'Etat, et constitué soit sous la forme d'un EPCI existant, soit d'un ensemble d'EPCI, soit d'un syndicat mixte, soit encore d'un Groupement d'intérêt public de développement local, ce dernier statut étant précisément institué par la LOADDT dans son article 25

[57] DATAR (2001a) Op. cit. p. 16

une centaine de collectivités « engagées dans un processus d'Agenda 21 local ou manifestant un intérêt pour une politique locale de développement durable, ce qui représent[ait] moins de 0.5 % des collectivités locales françaises[58] ».

- Des démarches partielles qui ne sont pas des Agendas 21 locaux…

En réalité, ce bilan intégrait l'ensemble des collectivités ayant été retenues dans la cadre de l'appel à projet du MATE, ou celles ayant signé la Charte d'Aalborg, ou encore celles ayant été couronnées dans le cadre du prix européen des villes durables, ce qui ne signifie pas pour autant – loin de là – que ces collectivités aient véritablement initié un Agenda 21 sur leur territoire[59]. La difficulté d'identification des Agendas 21 locaux tient d'ailleurs essentiellement au fait qu'aucune définition claire de ce qu'est un Agenda 21 local n'a été « officialisée » en France. Du fait des démarches thématiques lancées par le MATE, le bilan réalisé par 4D montre la prédominance, parmi ces collectivités, des démarches de nature sectorielle ; on ne peut donc parler véritablement d'Agenda 21 local, mais plutôt (dans le meilleur des cas) de «projets ou d'actions qui ouvrent la voie à un Agenda 21 local[60]». Pas question, donc, pour la plupart de cette toute petite minorité de villes engagées dans le développement durable, de prétendre pour l'instant à une démarche globale.

- …Et des Agendas 21 locaux sans participation… ou sans plan d'action... ou sans développement durable !

Parmi les autres collectivités locales – celles s'étant effectivement lancées dans un Agenda 21 local ou ayant baptisé comme tel un document ou une démarche –, force est de constater que le bilan n'est guère plus brillant. Ainsi, si on excepte quelques collectivités – dont un certain nombre de collectivités rhônalpines qui, dans le cadre du club des villes durables de la région Rhône-Alpes, ont suivi de manière assez rigoureuse la démarche d'ensemble proposée par le RARE – force est de constater que la plupart des collectivités françaises sont bien loin de pouvoir prétendre avoir mis en place les moyens pour répondre aux exigences du chapitre 28 de l'Agenda 21 des Nations Unies et à celles de la charte d'Aalborg. A tel point qu'un certain nombre de ces collectivités ont parfois intitulé « Agenda 21 local » des démarches bien éloignées de ces exigences internationales.

La Communauté urbaine de Strasbourg, par exemple, a nommé Agenda 21 local un agrégat d'actions hétéroclites qui, pour être fort intéressantes, n'en sont pas moins loin de constituer un plan d'actions cohérent couvrant l'ensemble des thématiques du développement durable. En fait, la Communauté urbaine a plutôt préféré profiter de la vague initiée par la LOADDT pour valoriser le travail effectué dans le cadre de la préparation du projet d'agglomération, qui s'appuyait déjà sur une assez large mobilisation de la population. Huit projets[61], de natures très différentes, ont spécifiquement été sélectionnés dans ce cadre pour s'inscrire dans

[58] 4D (2001) Op. cit. p. 103

[59] Rappelons à ce sujet que l'appel à projets du MATE se réfère aux outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux : dans la plupart des cas, il ne s'agit que de démarches sectorielles qui ne sont pas véritablement intégrées dans un Agenda 21 local. Le prix européen des villes durables, de la même manière, récompense des actions thématiques particulières, en dehors de leur inscription dans un éventuel Agenda 21 local

[60] 4D (2001) Op. cit. P. 106

[61] Les huit projets en question sont les suivants : chantier d'économie sociale, train-tram Strasbourg – Bruche, les fluxs de marchandises, le quartier du Point d'eau à Ostwal, co-construction d'une ville éducatrice, valorisation de la ceinture des Forts, projet nouvelles technologies, in MATE (2000) *Dossier de présentation des lauréats 2000, Deuxième appel à projet « outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux »*, MATE, pp. 65-66

une démarche de développement durable. Ces huit projets, « labélisés » Agenda 21, constituent à eux huit l'Agenda 21 de la Communauté urbaine[62].
La ville d'Angers, dans un contexte assez particulier, a initié une démarche de type Agenda 21 sans mettre en place de démarche de concertation avec la population. Les plans d'actions qui se sont succédés depuis 1999 sont ainsi le fruit d'un travail interne aux services. Des possibilités d'élargissement de la concertation avec la société civile sont évoqués pour la suite, dans le cadre notamment de la mise en place progressive des comités consultatifs de quartier, mais il semble que l'émergence d'une démocratie participative ne soit pas pour autant véritablement souhaitée dans la cité angevine[63] - même dans le cadre de l'Agenda 21. La même démarche a semble-t-il été suivie à Clermont-Ferrand, par exemple[64]. Cette problématique de la concertation semble d'ailleurs être aujourd'hui au cœur de bien des débats dans les collectivités, car si elle est théoriquement indispensable dans le cadre des Agendas 21 locaux, elle reste bien difficile à organiser concrètement dans des collectivités, notamment celles de grande dimension – aussi bien pour des raisons de méthode que de moyens ou de mentalité.
Enfin, certains Agendas 21 locaux ne traitent pas à proprement parler des thèmes du développement durable et n'en recouvrent pas tous les enjeux. La charte d'écologie urbaine de la Communauté urbaine de Lyon, sous-titrée Agenda 21, en est un exemple typique : elle ne semble d'ailleurs pas considérée comme un véritable Agenda 21 par les services ni par les élus.

L'objectif fixé dans la Stratégie Nationale de Développement Durable, visant à la réalisation de 500 Agendas 21 locaux d'ici à 2008, a néanmoins obligé très récemment le MEDD à se positionner sur quelques éléments de définition d'un Agenda 21 local. Reste à savoir si l'objectif fixé ne va pas obligé à définir des critères « a minima » afin d'atteindre plus facilement le chiffre de 500 à la date fatidique (Encart 8)…

Encart 8 : reconnaître les Agendas 21 locaux et les démarches de développement durable des territoires, selon le MEDD[65]

Pour un système de critères «fondamentaux» de reconnaissance des démarches de développement durable des territoires

A cette fin, le MEDD et le SEDD, chargés de la coordination de la stratégie nationale du développement durable, proposent un système de critères de reconnaissance des démarches de développement durable des territoires pour les services de l'Etat et ses établissements publics, système de critères qu'ils souhaitent voir le plus largement partagé, en premier lieu par les collectivités territoriales, gestionnaires des territoires concernés, mais également par les autres acteurs du développement territorial : les entreprises, les organismes financeurs publics et privés, nationaux, européens voire internationaux, les associations représentant les acteurs sociaux, environnementaux ou culturels.

[62] Le cas de Strasbourg est intéressant en cela que le territoire concerné par le plan d'agglomération est le même que celui de la communauté urbaine, illustrant assez bien le flou sémantique dans lequel se trouve la notion d'Agenda 21 depuis son apparition dans la LOADDT : doit-il s'agir d'un programme d'actions couvrant l'ensemble des domaines de compétence d'une collectivité en matière de développement durable, ou un contrat d'agglomération dont les projets sont estampillés développement durable ?
[63] A ce propos on pourra se référer aux travaux de Vivien GASQ à Angers : GASQ V. (2003) *Du concept à l'action : les politiques de développement durable à Angers et Athis-Mons*, TFE ENTPE, 59 p.
[64] Si on en croit l'Agenda 21 de Clermont-Ferrand, la concertation avec la population dans l'élaboration de l'Agenda 21 reste aujourd'hui du domaine du vœu, in VILLE DE CLERMONT-FERRAND (2003) *L'Agenda 21 de Clermont-Ferrand*, Ville de Clermont-Ferrand, 104 p.(p. 16)
[65] MEDD (2003) *Reconnaître les Agendas 21 locaux et les démarches de développement durable des territoires, note en date du 28 mai 2004*, Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, 6 p.

Cette reconnaissance répond au besoin, de plus en plus explicitement exprimé, d'un cadre de référence, permettant la cohérence et la synergie de l'action publique, au fur et à mesure que se mettent en place les politiques territoriales se réclamant du développement durable, en application des lois récentes, et que se développent les projets d'agendas 21 locaux.

Bien que le développement durable soit régulièrement évoqué comme l'intégration de trois piliers (économique, social et environnemental), voire quatre si on y associe la culture, il ne semble pas qu'il faille construire des critères d'évaluation d'un projet de développement durable territorial en partant directement d'eux. Ces « piliers » servent plutôt à en apprécier les impacts, potentiels (a priori) comme effectifs (a posteriori).
Il semble préférable, pour élaborer des critères de reconnaissance, de s'attacher aux caractéristiques de la démarche mise en oeuvre à l'occasion du projet et à la façon dont les politiques apportent des réponses aux objectifs de développement durable retenus par les décideurs répondant aux aspirations «durables » des populations. Cela conduit à s'intéresser à la fois à l'organisation et au fonctionnement du processus de décision et aux résultats obtenus.

Compte tenu de la complexité et de la singularité des situations locales, ces critères concernent en premier lieu le processus, qui est seul à même de pouvoir « encadrer » les procédures et la résolution des enjeux qui intéressent les territoires.

Cinq critères de référence

Dans un but de simplicité et de facilité d'utilisation, fixer un petit nombre de priorités générales constitue manifestement un avantage. C'est dans ce sens qu'est proposée une première liste de cinq critères, permettant d'estimer le caractère durable d'agendas 21 locaux et de démarches de développement durable.

Cette liste de cinq critères repose sur l'expérience des appels à projets, les réflexions des ateliers de suivi tenus depuis 1997 et la capitalisation de l'expérience acquise par ailleurs ; ils répondent aussi à des impératifs de simplicité et de maniabilité.

Le système de critères choisi doit bien sûr répondre à l'exigence de prise en compte des principes du développement durable. Les critères proposés ont également pour ambition de renvoyer à des approches facilement qualifiables en termes de fonctionnement, d'organisation ou de contenu. Chacun d'entre eux permet de satisfaire un ou plusieurs des principes comme on peut le voir dans le tableau en annexe.

Le projet global comme les actions mises en œuvre devront pouvoir répondre à ces critères.

la participation : comme l'indique l'Action 21 (section III), elle suppose la « réalisation effective des objectifs ainsi que le fonctionnement efficace des mécanismes que les gouvernements ont approuvés…. Ils seront fonction du degré d'engagement et de participation réelle de tous les groupes sociaux». La participation est nécessaire pour prendre en compte la complexité du système local. Elle concerne les habitants, usagers et acteurs du territoire pendant les phases d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation. Elle doit absolument être prise en considération dans la répartition des moyens et des temps affectés à chacune des étapes de la démarche de projet ;

la stratégie d'amélioration, qui repose sur une démarche prospective et sur l'innovation. Ce critère rend compte de l'idée que tout projet d'agenda 21 doit apporter une amélioration de la situation initiale au regard du développement économique, de la cohésion sociale et de la qualité de vie de chacun, de conservation des ressources naturelles pour les générations futures, et de la préservation du patrimoine naturel et culturel. Une stratégie d'amélioration nécessite de réaliser, en amont du projet, un état des lieux qui, entre autres, devra préparer l'évaluation ;

la transversalité est indissociable du développement durable. Elle s'appuie sur un diagnostic participatif et prospectif qui doit mettre en évidence les principaux enjeux du territoire et de ses acteurs du point de vue à la fois économique, social, environnemental, et culturel., du court, moyen et long terme. La transversalité de l'approche adoptée, ainsi que le contenu du projet, doivent rendre compte de l'importance des liens et des interactions entre ces points de vue ;

l'organisation du processus décisionnel : Une optique de développement durable, nécessite une organisation adaptée, qui permette la cohérence des politiques menées dans chaque domaine, et leur articulation avec celles

des autres territoires, proches ou lointains. Cela peut entraîner une formalisation des relations avec les partenaires et les acteurs (dans des textes, selon une périodicité, sur des espaces de rencontre dédiés), la mise en œuvre d'outils (organisation interne, management, formation etc.), de démarches (audit, évaluation etc. .), de moyens pour prendre en compte les temps propres à chacun des partenaires. Des relations nouvelles doivent s'établir entre les partenaires (réseaux) et entre les territoires : infra territoriaux (quartiers, communes dans le cas de démarches intercommunales, par exemple), autres communes, département, région, Europe, monde ;

l'évaluation permet de vérifier l'adéquation et la pertinence des politiques menées au regard des enjeux locaux et des objectifs d'amélioration retenus, des principes du développement durable, des attentes de la population, de vérifier l'efficacité des moyens affectés et enfin de permettre leur évolution. Le processus d'évaluation doit être prévu le plus en amont possible dans l'élaboration de l'agenda 21. Des moyens, des outils doivent y être affectés, les acteurs et les habitants appelés à y participer. Elle doit rendre compte de la transversalité et y contribuer.

Ces cinq critères sont interdépendants. Ainsi, la qualité de la gouvernance d'une collectivité, qui renvoie à ses modalités d'exercice du pouvoir, suppose des démarches de participation, la coopération des divers services des collectivités et des différents acteurs locaux, des partenariats, pour rendre compte de la tranversalité des approches, ainsi que des travaux d'évaluation pour mesurer l'amélioration obtenue. Elle implique également une relation entre les niveaux d'exercice du pouvoir, en particulier dans le cadre de l'organisation territoriale mise en place par la décentralisation.

Enfin, la mise en œuvre de ces critères implique le respect constant d'une exigence générale de qualité : pertinence et clarté des objectifs, de définition, des méthodes de travail. Elle suppose également la mobilisation de moyens adaptés, ainsi que la mise en place d'instruments de suivi.

Les domaines d'action

L'élaboration et la mise en œuvre de projets de développement par des territoires témoignent d'une liberté d'initiative qu'il faut continuer d'encourager, mais surtout dont il faut tenir compte dans la définition des critères qui seront utilisés dans le processus de reconnaissance. Ces critères s'appliqueront à des projets de territoire dont les domaines d'actions seront définis à partir des enjeux et priorités dégagées localement. Pour chacun des cinq critères, devront être précisés les domaines fondamentaux à examiner, les indicateurs (en nombre limité) qui serviront à les illustrer, et la façon de les synthétiser ou de les agréger. En effet, tout projet global de territoire doit prendre en considération un ensemble de domaines d'action «incontournables », liées aux objectifs territoriaux d'un développement durable, sur lesquels il convient de s'accorder, non seulement localement en fonction des caractéristiques et des enjeux du territoire, mais aussi au niveau national. Ces domaines d'action sont l'habitat, la mobilité, l'emploi et le développement économique, la cohésion, l'équité et l'insertion sociales, l'éducation et la formation, la santé et la sécurité, l'environnement, l'espace et les ressources naturelles, la culture, les services collectifs, l'éco-responsabilté etc.. Les modalités de la prise en considération de ces domaines « incontournables » peuvent varier selon la situation précise du territoire, qui demande à être explicitée dans un diagnostic, et selon les compétences propres du territoire considéré, les relations contractées avec les acteurs présents localement et sur les territoires voisins ou emboîtés, avec l'Etat et l'Union européenne ainsi

Dans une acception très large, la gouvernance est comprise comme une « combinaison de démocratie élective, de participation des citoyens et d'approches rationnelles de la décision basée sur des indicateurs et des évaluations ». La qualité de la gouvernance d'une collectivité correspond à ses modalités d'exercice du pouvoir, à la qualité des méthodes d'analyse et du processus de décision, et aux résultats obtenus. Dans ce sens, chacun des critères présentés ici en illustre un des aspects.

L'adoption de critères de développement durable ne doit pas se traduire par l'idée qu'il n'y aurait qu'un petit nombre de façons de concevoir un projet de développement local durable. L'examen des projets proposés au cours des années précédentes dans le cadre des appels à projets montre au contraire une très grande diversité de modalités de mise en œuvre de cet objectif, correspondant à la variétés des situations locales, des enjeux qui y sont dégagés et des choix retenus pour y répondre. Cette variété d'initiatives traduit bien, en outre, le jeu des compétences reconnues aux différentes collectivités territoriales.

ANNEXE 5

Le plan d'action de Lisbonne

Le plan d'action de Lisbonne, 8 octobre 1996 :
De la charte à la pratique

(document approuvé par les participants à la deuxième conférence européenne sur les villes durables Lisbonne, Portugal, le 8 octobre 1996)

Introduction

1000 représentants de pouvoirs locaux et régionaux de toute l'Europe ont participé à la deuxième conférence européenne sur les villes durables organisée du 6 au 8 octobre à Lisbonne (Portugal). Les participants ont été informés de l'évolution du processus Agenda Local 21 dans 35 pays européens et des progrès réalisés depuis la première conférence qui s'était tenue en mai 1994 à Aalborg (Danemark). Ils ont échangé de nombreuses idées et expériences sur les pratiques au niveau local et ont envisagé des possibilités de collaboration avec d'autres entités européennes sur des projets communs. Ils ont identifié les besoins des autorités locales participant aux processus Agenda Local 21 et ont participé à la mise en forme de la phase suivante de la Campagne.

La Campagne des villes européennes durables a été lancée à la conférence d'Aalborg par 80 municipalités européennes signataires de la Charte des villes européennes pour la durabilité (Charte d'Aalborg) rejointes depuis lors par 250 pouvoirs locaux et régionaux.

En signant la Charte, les municipalités s'engageaient à s'impliquer dans le processus visant à aboutir à un consensus au sein de leurs communautés locales sur un plan d'action à long terme pour atteindre un développement durable (Agenda Local 21).

La phase initiale de deux ans de la Campagne devait à l'origine servir à diffuser le concept de durabilité locale en promouvant la Charte d'Aalborg, en incitant d'autres autorités locales à signer la Charte et à participer à la Campagne, tout en faisant des recommandations sur le processus Agenda Local 21. La phase suivante, lancée à la conférence de Lisbonne, s'attachera à appliquer les principes définis dans la Charte, à lancer le processus Local Agenda 21 ainsi qu'à réaliser le plan de durabilité locale.

En s'engageant dans cette phase, les autorités locales européennes contribueront non seulement à la réalisation de l'Agenda 21 (Rio 1992), mais également à celle de l'Agenda Habitat (Istanbul 1996). Les participants à la conférence de Lisbonne ont approuvé le document intitulé "De la Charte à la pratique".

Ce document se base sur les expériences vécues au niveau local telles que rapportées et discutées au sein des 26 groupes de travail de la conférence et prend en considération les recommandations et les principes repris dans la charte Aalborg, le "Guide pas à pas" du Comité de direction des pouvoirs locaux britanniques, du Rapport sur le développement durable des villes du Groupe d'experts de la Commission européenne sur l'Environnement urbain, et le Guide de planification de l'Agenda Local 21 du Conseil international pour les Initiatives environnementales locales.

En s'engageant dans la deuxième phase de la campagne des villes européennes durables, les participants à cette première conférence européenne de pouvoirs locaux - conférence suivant la Conférence Habitat II (Istanbul, juin 1996) souhaitent contribuer à la mise en œuvre de l'Agenda Habitat et préparer les pouvoirs locaux au processus de l'Agenda Local 21
: